ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA

LUBLIN-POLONIA

VOL.XXIV,17 SECTIO H 1990

Zakład Teorii Rozwoju Ekonomicznego Wydziału Ekonomicznego UMCS

Krzysztof ŻUK

Własność komunalna i samorząd terytorialny w Polsce - doświadczenia historyczne i perspektywy rozwoju

The Communal Property and the Territorial Self-Government in Poland - Historical Experiences and Perspectives of Development

Własność komunalna (jako wspólna własność całej społeczności miast i gmin zorganizowanych w formie samorządu terytorialnego), istniała do niedawna w Polsce jedynie w sferze postulatów. Wnioski dotyczące wprowadzenia tej formy własności sformułowane zostały w ramach poszukiwania rozwiązań reformujących gospodarkę i model przedstawicielstwa społecznego. Przyjęte do realizacji propozycje wyodrębnienia własności komunalnej i rozwoju współistniejącej z nią samorządności terytorialnej opierały się na przekonaniu, że ta forma własności jest niezbędnym warunkiem prawidłowego rozwoju struktur lokalnych, istotnym czynnikiem integracji jednostek i zespołów ludzkich wokół celów społecznego gospodarowania w mikroregionie, w wyniku czego mikroregion stałby się czynnym elementem rozwoju. W Polsce idee samorządności terytorialnej uzyskały prawo do prób instytucjonalizacji co znalazło wyraz w stworzeniu prawnej konstrukcji "systemu samorządu terytorialnego". Przy wszystkich bowiem modyfikacjach, jakie przeszła instytucja samorządu terytorialnego w czasie swego istnienia, słusznie podkreśla się, że stanowi ona wciąż efektywną formę sprawowania zarządu lokalnego, charakteryzująca się eko-

nomicznością, zarówno w skali ogólnospołecznej jak i lokalnej.[1] Praktyka i doktryna tego okresu, w którym samorząd terytorialny był trwałym elementem porządku ustrojowego, wykazała to w pełni.

Przed drugą wojną światową administracja lokalna zorganizowana była w Polsce w postaci dwoistej struktury władzy, tj. władzy państwowej (starostowie powiatowi i grodzcy, wojewodowie) i samorządowej - organy administracji samorządowej działały w gminach, miastach, powiatach, a także na niektórych terenach kraju również w województwach. W celu zapewnienia ujednolicenia działań administracyjnych wojewodowie i starostowie sprawowali funkcje nadzorcze nad samorządem terytorialnym w ramach opierającego się z reguły na kryterium legalności, tzw. nadzoru państwowego. Organy samorządowe reprezentowały zatem interesy lokalne pozostając pod nadzorem administracji rządowej, wykonującej w mikroregionie władzę państwową. Gminy (wiejskie i miejskie) oraz związki gmin stanowiły korporacje samorządowe realizujące swoje zadania w ramach przekazanych im kompetencji. Posiadały one osobowość prawną - prowadziły działalność i podejmowały zobowiązania we własnym imieniu i na własny rachunek, były podmiotem zarówno praw majątkowych, jak i praw i obowiązków publicznoprawnych. Własność miast i gmin, wyodrębniona w postaci własności komunalnej, stanowiła zaś materialną podstawę samodzielnej działalności gospodarczej samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny powoływał dwie kategorie przedsiębiorstw:

1. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (zakłady i urządzenia techniczno-sanitarne, zakłady i urządzenia transportu miejskiego, zakłady energetyki lokalnej) - będące jednostkami nastawionymi na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych, pozbawionymi motywu maksymalizacji wyniku finansowego przy zachowaniu jednak zasady samofinansowania. Taryfy opłat przedsiębiorstw użyteczności publicznej były zatem tak ustalane, aby pokrywały koszty eksploatacji (z amortyzacją kapitału), nie zapewniały natomiast osiągania nadmiernych monopolistycznych zysków.

2. Przedsiębiorstwa o charakterze przemysłowo-handlowym, nastawione na podwyższanie dochodów miast, funkcjonujące w różnych sferach działalności gospodarczej (zaspokajające przy tym na ogół lokalne potrzeby).

Obydwie wymienione kategorie przedsiębiorstw prowadzone były w formie tzw. zarządu publiczno-prawnego, nie miały osobowości prawnej, a ich majątek stanowił własność miasta (w związku z tym po-

[1] Por. M. Kulesza: *Miasto (gmina) jako podmiot władzy.* [W:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej.* Praca pod red. M. Kuleszy. T. 2, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1983, s. 27.

trzebne im kredyty mogły zaciągać jedynie zarządy miast czy gmin, na system kredytowy samorządu terytorialnego składały się zaś: Polski Bank Komunalny, Bank Gospodarstwa Krajowego z ulokowanym w nim Komunalnym Funduszem Pożyczkowo-Zapomogowym, Komunalne Kasy Oszczędności). Tylko w wyjątkowych wypadkach przedsiębiorstwa te prowadzone były w formie zarządu prywatno-prawnego jako spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, z zachowaniem wyłączności lub przewagi kapitału samorządowego.[2] Oprócz wymienionych przedsiębiorstw rozwijać też mogły działalność przedsiębiorstwa powoływane przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach tzw. celowych związków międzykomunalnych (miały one na celu realizowanie zadań wchodzących w zakres samorządu terytorialnego, przekraczających możliwości poszczególnych związków). Podstawowym przy tym kryterium kreowania własności komunalnej, zarówno w omówionej sferze majątku gospodarczego, jak i w sferze majątku administracyjnego, było dążenie do zaspokajania lokalnych potrzeb i stwarzania jak najkorzystniejszych warunków rozwoju gospodarczego mikroregionu.

Wpływy z działalności gospodarczej samorządu tzn. z majątku gminy i funkcjonowania jej przedsiębiorstw i zakładów, choć znaczne, nie stanowiły jednak głównego źródła dochodów związków samorządowych. Struktura przychodów zwyczajnych budżetów samorządów terytorialnych (stanowiących pokrycie finansowe dla bieżącej działalności samorządu a więc bez przychodów przeznaczonych na inwestycje, w których udział pomocy państwa był jednak znacznie większy) przedstawiała się w 1937 r. następująco (średnia krajowa):[3]

1. Z działalności gospodarczej (tzn. z majątku gminy i funkcjonowaniu jej przedsiębiorstw i zakładów) - 17,3%, ale w miastach - 26,6% (wg zaś innych obliczeń odpowiednio 25,6% i 36%);[4]

2. Z wpływów publiczno-prawnych (z komunalnych dodatków i udziałów w podatkach państwowych oraz z samoistnych podatków komunalnych) - 60%;

3. Z innych źródeł (doraźne subwencje, zapomogi państwa, środki z

[2] Por. Z. Dziembowski: *Rady narodowe - działalność gospodarcza*. Warszawa 1985, s. 26-27.

[3] Por. *Problem własności komunalnej*. Część I. Synteza Studium. Praca pod red. B. Ledworowskiego. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1988, s. 4-5.

[4] Obliczenie własne na podstawie danych przedstawionych w: A. W. Zawadzki: *Finanse samorządów terytorialnych w latach 1918-1939*. Tabl. 49, Warszawa 1971, s. 249.

funduszów państwowych i komunalnych, dotacje związków samorządowych wyższych szczebli, opłaty za czynności administracyjne, dopłaty i inne źródła) - 22,7%.

W budżetach samorządowych (w roku budżetowym 1937-1938) dochody zwyczajne wynosiły około 71% (w budżetach miast około 64%) dochodów ogółem. W dochodach nadzwyczajnych (przeznaczonych w głównej mierze na inwestycje) dominujący był udział pożyczek - 55% i dotacji - 18,6%.[5]

Gospodarka samorządu terytorialnego w dwudziestoleciu międzywojennym, mimo korzystnych okresowych zmian (np. przed 1929 r. gdy pomyślna koniunktura i płynność na rynku kapitałowym pozwalały na angażowanie się w większe wydatki czy też w ostatnich latach okresu międzywojennego), przeżywała znaczne trudności. Związki samorządowe nie dysponowały bowiem dostatecznym zasobem środków finansowych niezbędnych do realizacji ciążących na nich zadań. W rezultacie własna działalność gospodarcza musiała być finansowana ze źródeł zewnętrznych (głównie kredytu), co uzależniało realizację zamierzeń inwestycyjnych samorządu od stanu koniunktury gospodarczej. Przyczyn trudności finansowych związków samorządowych oraz braku należytej pomocy ze strony administracji państwowej można przy tym doszukiwać się zarówno w sferze gospodarczej i administracyjnej, jak również i w dziedzinie politycznej. Polityka państwa charakteryzowała się bowiem stałą tendencją do ograniczania politycznej roli samorządu, przekształcania organów samorządowych z samodzielnych podmiotów publiczno-prawnych w organy zdecentralizowanej administracji państwowej.[6]

W rozwoju samorządu terytorialnego w dwudziestoleciu międzywojennym można wyróżnić dwa okresy. Pierwszy - do 1933 r. - to okres kształtowania się i funkcjonowania względnie autentycznej samorządności opartej na demokratycznych zasadach głoszonych w Konstytucji marcowej z 1921 r., uznającej samorząd za naczelną instytucję ustrojową. Konstytucja przyjmowała w systemie administracji państwa zasadę decentralizacji, która miała stanowić przeciwwagę administracji rządowej kierowanej centralistycznie oraz przyznawać korporacjom terytorialnym znaczny współudział w zarządzaniu sprawami publicznymi o charakterze lokalnym.[7] Część posta-

[5] Obliczenia własne na podstawie danych przedstawionych w: Zawadzki: *op.cit.*

[6] Por. Zawadzki: *op.cit.*, s. 274 i następne oraz R. Ciałkowski: *System prawno-finansowy samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1918-1939.* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Seria I, z. 52, Łódź 1967, s. 59, 64 i n.

[7] Por. A. Burda: *Konstytucja marcowa.* Lublin 1983, s. 47.

nowień pozostała wszakże tylko deklaracjami, które nie doczekały się realizacji.

Drugi okres, obejmujący lata 1933-1939, związany jest z wprowadzeniem w życie ustawy z 23.03.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, która zgodnie z tzw. państwową teorią samorządu, uznającą go za zdecentralizowany organ administracji państwowej, wyraźnie modyfikowała dotychczasowy ustrój samorządu w kierunku podporządkowania jego organów państwu.[8] Ograniczenia samorządności wynikające z postanowień ustawy, nie przekroczyły jednak pewnych granic, powyżej których należałoby przestać mówić o samorządności.

Rozkład zadań i kompetencji administracyjnych między poszczególne organy władzy państwowej i samorządowej, z punktu widzenia racjonalności lokowania władzy publicznej, można zatem jednak uznać w warunkach Polski międzywojennej za właściwy. Umożliwiał on bowiem z jednej strony uwzględnienie interesów ogólnopaństwowych, z drugiej zaś wykorzystanie zalet samorządności likalnej w zaspokajaniu potrzeb społeczności mikroregionów.

W pierwszych latach Polski Ludowej utrzymano początkowo przedwojenne formy prawnoustrojowe samorządu terytorialnego, poddając je pewnej modyfikacji, częściowo jedynie naruszającej cechy ustrojowe samorządu (jednostki stopnia podstawowego posiadały nadal odpowiednie kompetencje do prowadzenia działalności zaspokajającej potrzeby społeczności lokalnych a określony im zakres zadań zapewniał wpływ społeczności mikroregionów na działalność administracji publicznej). Utrzymano w mocy te przepisy, których forma nie pozostawała w sprzeczności z interesami i zadaniami nowej władzy. Jednostki samorządu terytorialnego zostały przez ustawodawcę określone (w ustawie z dnia 11.09.1944 o organizacji i zakresie działania rad narodowych i w dekrecie PKWN z 23.11.1944 o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego), jako korporacje prawa publicznego, reprezentowane przez właściwe rady naro-

[8] Ustawa znacznie wzmocniła nadzór państwa nad samorządem rozszerzając listę środków nadzoru znajdujących się w gestii administracji rządowej. Organy nadzorcze uzyskały m.in. w szerszym niż dotychczas stopniu prawo zatwierdzania uchwał organów samorządowych, a także rozwiązywania tych organów i powoływania w ich miejsce organów komisarycznych, mianowanych przez władze. W literaturze samorządowej tego okresu podkreślano, że wprowadzenie różnorodnych i skomplikowanych form nadzoru państwowego nad samorządem świadczy o znacznym przeroście tej instytucji. Por. np. referaty wygłoszone na Zjeździe Miast Polskich w kwietniu 1937 r. w Warszawie, a także uchwałę Związku Miast związaną ze sprawowaniem Sesji Administracyjnej. "Samorząd Miejski" 1937, nr 10.

dowe i realizujące określony przepisami prawa zakres administracji publicznej o znaczeniu lokalnym - samodzielnie, w ramach ustanowionych środków nadzoru.[9] Podjęta zatem została w ówczesnej Polsce próba skojarzenia dwóch koncepcji ustrojowych: klasycznej koncepcji samorządu terytorialnego[10] i koncepcji rad wzorowanej na modelu radzieckim. Rady narodowe jako organy reprezentujące samorząd terytorialny stanowiły bowiem jednocześnie system hierarchicznie zbudowanych organów, dla których władzą zwierzchnią i nadzorczą była Krakowa Rada Narodowa. Rozszerzona koncepcja nadzoru (poza kryterium legalności uwzględniająca także kryterium celowości oraz prawo wytaczania zadań i ukierunkowania działalności organów samorządowych) i oparcie nadzoru na środkach dyrektywnych podważały wszakże ten zapis ustawy, który podkreślał samodzielność i niezależność rad narodowych jako organów stanowiących i kontrolujących samorządu terytorialnego. Związki samorządowe korzystały jednak z pewnego zakresu samodzielności działania, obejmującego sprawy lokalne, w realizowaniu których społeczność mikroregionów powinna być bezpośrednio zainteresowana. Działalność gospodarcza związków samorządowych koncentrowała się zatem w ogniwach podstawowych i wiązała się z wykorzystywaniem wszelkich bezpośrednich możliwości zaspokajania potrzeb i interesów lokalnych społeczności. POlitykę synchronizacji zadań lokalnych i ogólnopaństwowych realizowano zaś w sposób elastyczny. Finansowanie działalności samorządowej było nadal tak jak w okresie międzywojennym, oparte na dochodach własnych samorządów (wynosiły one 65% do 90% ogólnej sumy dochodów), co stanowiło niewątpliwie gwarancję autonomii funkcjonalnej samorządu.[11] W analizowanym okresie poważnemu ogranicze-

[9]Na ten temat zob: C. Ura: *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950.* Zagadnienia ustrojowe. Warszawa 1972, s. 17.

[10]Przypomnijmy, że istota klasycznego samorządu terytorialnego zawiera się w istnieniu względnie samodzielnej wobec aparatu państwa, terytorialnej osoby prawnej prawa publicznego, posiadającej status korporacji będącej związkiem publiczno-prawnym powołanym przez ustawę. Wspomniana samodzielność wobec aparatu państwa wyraża się w braku hierarchicznego podporządkowania podmiotu samorządu terytorialnego (stanowiącego element struktury terytorialno-organizacyjnej państwa), organom administracji państwowej; w posiadaniu własnych kompetencji z dziedziny administracji; w posiadaniu własnych źródeł finansowania swojej działalności oraz w wybieralności organów samorządowych. (Szerzej T. Skrzypczak: *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym.* Uniwersytet Jagielloński, Instytut Nauk Politycznych, Kraków 1986, s. 52-55.).

[11]Por. J. Byczewski: *Wybrane zagadnienia z historii samorządu terytorialnego w Polsce.* [W:] *Miasto i jego władze.* Studia nad ekonomiczną teorią miast. Praca pod

niu uległ jednak majątek samorządowy (komunalny), wiele jego elementów przeszło bowiem stopniowo na rzecz Skarbu Państwa. Z jednej strony przekazano samorządom część majątku znacjonalizowanego lub przejętego przez państwo jako tzw. mienie porzucone, z drugiej zaś jednak przejęto (w 1946 r.) na rzecz państwa należące do samorządu, a w większości rentowne, zakłady użyteczności publicznej o ponadgminnym zakresie działania. Zlikwidowano (w 1948 r.) Związek Komunalnych Kas Oszczędności, którego majątek przejął Narodowy Bank Polski, przejęto również część nieruchomości stanowiących własność związków samorządowych.[12] Stopniowo powiększał się zakres oddziaływania państwa na gospodarkę samorządową, co wyrażało się m.in. w przejmowaniu do scentralizowanej dyspozycji uprawnień do wydawania decyzji o charakterze administracyjno-finansowym, w ustalaniu cen, w tym także na poziomie "planowo-deficytowym" (dekret z 1947 r.), w zatwierdzaniu planów finansowania inwestycji.[13] Nasilała się tendencja do upodabniania sytuacji przedsiębiorstw samorządowych do przedsiębiorstw państwowych i do całkowitego podporządkowania gospodarki samorządowej państwu. Było to wynikiem m.in. niewyodrębnienia w nowym systemie społeczno-ekonomicznym gospodarki samorządowej jako oddzielnego sektora. W przyjętym trójsektorowym (państwowy, spółdzielczy, prywatny) układzie gospodarki narodowej, samorząd włączono do sektora państwowego. Miało to z czasem niekorzystny wpływ (wskutek scentralizowania działalności gospodarczej w tym sektorze) na dotychczasową pozycję władz lokalnych, jako podmiotów polityki gospodarczej w mikroregionie. Osłabienie tej roli związków samorządowych doprowadziło do znacznej redukcji aktywności samorządów, a tym samym i możliwości zaspokajania lokalnych potrzeb. Pogłębiające się stopniowo zmiany związane z tworzeniem

red. J. Regulskiego Wrocław 1984, s. 167-169. Dodajmy, że w następnych latach udział dochodów własnych w wydatkach rad narodowych malał osiągając w 1960 r. - 50,1%, w 1965 r. - 49,7%, w 1976 r. zaledwie 21,8%, a w 1981 r. - ok. 22%. W związku z tym musiały wzrosnąć niepomiernie dochody wyrównawcze i dotacje celowe. (Na ten temat zob. W. Konieczny: *Przesłanki i propozycje zmian mechanizmów lokalnej gospodarki finansowej.* [W:] *Model władzy lokalnej (...), op.cit.*, T. 1, s. 96).

[12] W rezultacie tego udział dochodów płynących z majątku komunalnego w dochodach samorządowych (średnia krajowa) zmniejszył się z 12,6% w 1946 r. do 5,1% w 1949 r. W miastach zaś odpowiednio z 20,5% do 6,8%. (Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w: A. W. Zawadzki: *Budżety rad narodowych w latach 1944-1980,* "Finanse" 1969, 9, Tabl. 2, 3 i 4).

[13] Por. T. Dąbowska-Romanowska: *Prawnofinansowe formy oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę przedsiębiorstw samorządowych w latach 1944-1950.* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Seria I, Łódź 1969, z. 62, s. 136.

scentralizowanej struktury podmiotowej spowodowały zatem, że te pierwsze lata Polski Ludowej miały charakter przejściowej fazy organizacji aparatu lokalnego, ulegał on stopniowej ewolucji organizacyjnej, prawnej i instytucjonalnej.

Dotychczasowy model samorządu terytorialnego został zlikwidowany z chwilą wejścia w życie ustawy z 20 03 1950 r., wprowadzającej trójszczeblowy system rad narodowych jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej. Rady narodowe pozbawione zostały wszelkiej samodzielności i niezależności decydowania o sprawach gospodarczych mikroregionów, tak niezbędnej dla rozwoju inicjatywy i zaangażowania społeczności lokalnych. Przejęciu przez rady narodowe kompetencji zlikwidowanych organów administracji lokalnej nie towarzyszyło nadanie im osobowości prawnej, działać one miały w imieniu państwa jako jedyny podmiot o charakterze publicznoprawnym - podmiotem praw i obowiązków w stosunkach cywilnoprawnych stał się tu zatem Skarb Państwa (warto przy tym nadmienić, że w okresie od ustawy z dnia 20 03 1950 do ustawy z dnia 20 07 1983 instytucja rad narodowych uległa licznym zmianom i korektom, nie tworzyły one jednak niezbędnej im samodzielności prawno-organizacyjnej oraz ekonomicznej w sprawach dotyczących swojego mikroregionu). Równocześnie wobec wprowadzenia konstytucyjnej zasady jednolitego funduszu własności państwowej, straciło rację bytu wyodrębnianie własności komunalnej a tym samym stosowanie pojęcia gospodarki samorządowej (pozbawionego przecież dotychczasowego sensu podmiotowego), wprowadzono w to miejsce termin gospodarka terenowa. Przedsiębiorstwa będące do tej pory własnością komunalną otrzymały osobowość prawną i podporządkowane zostały właściwym resortom w działowo-branżowej strukturze gospodarki narodowej. Stosowane nadal w terminologii prawnej i urzędowej takie pojęcia, jak majątek komunalny czy gospodarka komunalna, nabrały zatem zupełnie innego, przedmiotowego - tzn. związanego z określonym przedmiotem gospodarowania - znaczenia. Gospodarka komunalna przestała być zatem kategorią formalno-prawną związaną z określoną formą własności. Narastająca tendencja podporządkowywania terenowych przedsiębiorstw kierownictwu centralnemu ograniczała możliwości realizacji interesów i potrzeb lokalnych. Układ relacji między władzą centralną a władzami szczebla podstawowego przybrał cechy modelu scentralizowanego, w którym centrum określało cele działania władz niższych, a te zaś sprowadzone zostały do roli wykonawców zleconych im zadań. Na dodatek w 1972 r. podporządkowano organy wykonawcze i zarządzające rad narodowych hierarchicznie nadrzędnym organom administracyjnym. Przy nasileniu metod interwencjonistyczno-nakazowych

doprowadziło to do osłabienia zwartości poziomych powiązań i zależności. Rozpoczął się proces uniezależnienia administracji od rad narodowych. W tej sytuacji władze terenowe utraciły zdolność do prowadzenia lokalnej polityki rozwoju, a tym samym i przeciwdziałania powstającym dysproporcjom w strulturze funkcjonalno-przestrzennej mikroregionów.

W świetle tego stanu lokalnych systemów gospodarczych i społecznych nieodzowne stało się podjęcie decyzji o zmianie dotychczasowego modelu władzy lokalnej, w kierunku zdecentralizowania władztwa państwowego na rzecz organów władzy w mikroregionach, aby umożliwić im samodzielne poszukiwanie najefektywniejszych form działania. Postulat decentralizacji i samodzielności (deklarowanej często nie tylko politycznie, ale także normatywnie) towarzyszył co prawda niezmiennie ewolucji rad narodowych, postulatowi temu nie odpowiadały jednak, jak słusznie zauważył C. Kosikowski, zmiany w systemie zarządzania gospodarką terenową.[14] System ten opierał się bowiem najczęściej na równoległym stosowaniu elementów modelu scentralizowanego i zdecentralizowanego. W rezultacie gospodarka lokalna, pozostając pod mniejszym lub większym wpływem organów centralnych, nigdy nie uzyskała autonomii wobec gospodarki narodowej jako całości. Nigdy też nie przeprowadzono klarownego podziału zadań, wydatków i dochodów między gospodarką planowaną centralnie i terenowo. W procesie reformy modelu władzy lokalnej chodzić zatem powinno zarówno o decentralizację odnoszącą się do ustroju terenowych organów władzy i administracji państwowej, jak i o decentralizację odnoszącą się do mechanizmów kierowania gospodarką lokalną. Jedynie wówczas podstawowe jednostki terytorialne stanowić mogą ważną formę organizowania i samoorganizowania aktywności społecznej, mającej zasadnicze znaczenie dla lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Decentralizacja i demokratyzacja władzy lokalnej zapewnia bowiem niewątpliwie większą efektywność gospodarowania, nie tylko zresztą poprzez wyzwolenie energii społecznej, ale także i poprzez optymalizację decyzji dzięki udziałowi w ich wypracowaniu tych, którzy będą je następnie realizować i ponocić za nie odpowiedzialność. Prowadzenie zaś aktywnej polityki lokalnej, możliwe w tych warunkach, jest bardzo istotne z punktu widzenia znaczenia układu lokalnego w gospodarce narodowej, jego rola jest bowiem o wiele szersza niż tylko bezpośrednia obsługa ludności w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych. Zasadniczą zmianę w modelu władzy lokalnej, jej uspołecznienie, wiązać należy z wprowadzeniem dosta-

[14] Por. C. Kosikowski: *Rady narodowe i gospodarka terenowa w świetle doświadczeń z lat 1984-1986* (problemy prawne), Problemy Rad Narodowych. "Studia i Materiały" 1987, 69, s. 18-19.

tecznie sprawnej i autentycznej samorządności terytorialnej z nieodłącznym jej atrybutem w postaci własności komunalnej.

W pracach nad nowelizacją ustroju władz lokalnych w Polsce, w latach 80. nie zyskała aprobaty prawodawcy koncepcja nawiązująca do klasycznego samorządu terytorialnego. W rezultacie zerwano z samorządem terytorialnym jako występującą poza organizacją państwową instytucją przedstawicielską społeczności lokalnej, o autonomicznym obszarze działalności społeczno-gospodarczej, opartej na własności samorządowej (komunalnej), przekształcając go w organizm stanowiący element organizacji państwowej. Wprowadzona ustawa z dnia 20 07 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym wyróżniła ogólnie dwie sfery zadań i kompetencji rad narodowych: sferę uczestnictwa w kształtowaniu i realizacji polityki państwa oraz sferę samorządu terytorialnego, do której należą lokalne sprawy związane z rozwojem terenu i zaspokojeniem potrzeb społeczności lokalnych. Uznając zatem za istotną cechę samorządu terytorialnego jego uprawnienia do samodzielnego rozwiązywania spraw dotyczących mikroregionu, ustawa objęła jednocześnie samorząd organizacją państwową, włączyła go w ramy działalności rad narodowych jako terenowych organów władzy państwowej, co w konsekwencji musiało doprowadzić w praktyce do dominacji w działalności rad narodowych władztwa państwowego, wyrażającego się w hierarchicznym ich podporządkowaniu naczelnym organom władzy. Dominacja pionowego podporządkowania terenowych organów administracji państwowej nad podporządkowaniem poziomym, tj. radom narodowym, nie pozwalała zatem tym ostatnim nabrać rzeczywiście samorządowego charakteru, trudno bowiem mówić o samorządności rad narodowych bez ich nadrzędności nad organami administracji terenowej. Te doświadczenia płynące z funkcjonowania przyjętej konstrukcji ustawowej organów władzy lokalnej wykazały w praktyce, że proste połączenie organizacyjnej formy wykonywania władzy państwowej i pierwiastka samorządowego nie jest możliwe. Jak słusznie zauważył A. Jaroszyński: "funkcji samorządowej, jako podstawowej, nie da się pomieścić w organie państwowym i odwrotnie - organ samorządowy nie może jako funkcji podstawowej wykonywać władztwa państwowego".[15] Samorząd terytorialny jest bowiem w swej istocie organizmem względnie niezależnym od państwa, a ściślej od organów administracji państwowej (w granicach określonych przez prawo), jest strukturą oddzielną (podmiotem administracji samorządowej nie jest bowiem państwo, ale odrębne podmioty, odrębne osoby prawne),

[15] A. Jaroszyński: *Struktura i funkcjonowanie organów w systemie rad narodowych*. Warszawa 1984, s. 21.

choć nie przeciwstawną państwu - jest wszakże częścią składową tego ostatniego, odmienną formą organizacyjną administracji państwowej. "Każda próba przejścia" z organu "władzy państwowej" na "organ samorządu terytorialnego" musi więc zakończyć się niepowodzeniem, ponieważ leży między nimi nieprzekraczalny próg w postaci odrębnej - w stosunku do organów państwa - podmiotowości jednostki samorządowej.[16] Wprowadzona w 1983 r. konstrukcja ustawowa (jak również jej nowelizacja z dn. 16 06 1988 r.) tworzyła zatem samorząd terytorialny jedynie werbalnie, przypisywała radom narodowym nazwę a nie cechy samorządu, tym bardziej, że nie zostały uwzględnione jego atrybutywne elementy, tzn. podmiotowość prawna i podmiotowość ekonomiczna (z restytucją własności komunalnej). Przy braku zaś tych atrybutów, nie było możliwe rzeczywiste ponoszenie przez organy władzy lokalnej pełnej odpowiedzialności za wszechstronny rozwój mikroregionu.

Ten brak konsekwencji w tworzeniu instytucji samorządu terytorialnego stał się przyczyną ożywionej dyskusji polityczno-prawnej nad jego modelem ustrojowym i gospodarczo-finansowym. Jej wynikiem był pogląd, podzielany przez wielu teoretyków, że koncepcja rad narodowych jako organów należących do szczeblowego systemu organów władzy państwowej, nie daje się pogodzić z ujmowaniem rad narodowych jako organów samorządu terytorialnego. Ten dwoisty charakter rad nie sprawdził się bowiem w praktyce, uniemożliwiając nadanie ich samorządowej funkcji rzeczywistego znaczenia. W związku z tym w pełni uzasadnionym stał się postulat uznania rad narodowych za wyłączny organ samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny powinien być traktowany nie tylko jako zdecentralizowanie części administracji państwowej i oddanie jej w ręce organów lokalnych, ale i jako uspołecznienie władzy lokalnej i upodmiotowienie społeczności mikroregionu. Społeczność lokalna, jako swoisty związek samorządowy, staje się więc z mocy prawa podmiotem tej zdecentralizowanej władzy i wykonuje ją przy pomocy swoich organów, a nie przy pomocy organów państwowych, traktowanych jako część hierarchicznie zbudowanego aparatu państwowego. Konsekwencją tego stanowiska stało się uznanie rad narodowych stopnia podstawowego, do których odnoszą się najlepsze doświadczenia dawnej samorządności lokalnej, za organy określonej społeczności lokalnej, stanowiące jej władze samorządowe.[17]

W dyskusji tej podkreślono, że koncepcja przekształcenia rad naro-

---

[16] Por. W. Dawidowicz: *Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego.* "Państwo i Prawo" 1982, 3-4, s. 106.

[17] Por. A. Piekara: *Społeczność lokalna i samorząd,* Warszawa 1986, s. 32.

dowych wyłączenie w organy samorządu terytorialnego dotyczyć powinna tylko rad stopnia podstawowego, wyłączenie z organizacji państwowej nie miałoby natomiast zastosowania w przypadku rad narodowych szczebla wojewódzkiego. Odrzucenie tu jednolitego rozwiązania dla całego systemu władz lokalnych wynika z różnic co do charakteru celów i zadań tych dwóch szczebli władzy. W jednostkach stopnia podstawowego można bowiem stosunkowo łatwo wyodrębnić zadania lokalne, których realizacja służyłaby bezpośredniemu zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, poza tym na wspomnianym szczeblu zadania miejscowe przeważają nad ogólnopaństwowymi. Należy także uwzględnić i to, że sprawność samorządu lokalnego uzależniona jest od przestrzennego rozmiaru jego zasięgu, na szczeblu podstawowym będzie ona zatem najwyższa. Społeczności lokalne miast i gmin powinny być więc władne decydować, w granicach określonych przez prawo, o wszystkich lokalnych sprawach, które są związane z zaspokajaniem ich potrzeb oraz z lokalnym rozwojem społeczno-gospodarczym.

Na szczeblu jednostek podstawowych struktura samorządu terytorialnego składa się z dwóch ogniw: po pierwsze z rad miejskich i gminnych, po drugie z organów samorządu mieszkańców miast i wsi. W ich obrębie mieścić się będzie niewątpliwie samorządność autentyczna i efektywna. Podejmowanie natomiast prób "usamorządowienia" województw, miałoby charakter rozwiązań sztucznych i pozornych, ze względu na wielość kanałów oddziaływania centralnego na tym szczeblu, a także konieczność zapewnienia państwu możliwości kierowania polityką regionalną. Jednostki stopnia podstawowego uosabiałyby zatem silny i gospodarny samorząd terytorialny, natomiast województwa, stanowiące ogniwa koordynujące w sprawach wykraczających poza horyzont terytorialny, gospodarczy i planistyczny, byłyby domeną administracji państwowej. Z tego punktu widzenia istotnego znaczenia nabiera kwestia podziału funkcji i odpowiedzialności między województwem a samorządną gminą.

Zarysowana koncepcja modelu władzy lokalnej kreując samorządność rad narodowych, opiera jej realność na istnieniu - poza zagwarantowanym zakresem uprawnień - stabilnych podstaw gospodarczych i fiansowych, a w szczególności na stworzeniu warunków do gromadzenia i dysponowania majątkiem komunalnym. Bez aktywności rad w zakresie powiększania i tworzenia nowych źródeł dochodów nie można bowiem uczynić z nich autentycznych podmiotów gospodarczych, odpowiedzialnych za prowadzenie lokalnej polityki rozwoju. Trudno oczywiście oczekiwać, aby wpływy z własności komunalnej miały podstawowe znaczenie dla równoważenia lokalnych budżetów - zadania realizowane przez władze terenowe będą bowiem

nadal znacznie szersze niż możliwości ich sfinansowania z woływw uzyskanych z działalności gospodarczej. Nawet jednak osiągnięcie 20%-30% udziału dochodów uzyskiwanych z tego źródła, w całości dochodów samorządowych władz lokalnych (a więc poziomu zbliżonego do wskaźnika dochodów uzyskiwanych z działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej), powinno jak wskazuje doświadczenie, animować zjawisko gospodarności i lokalne inicjatywy.

Rozwój samorządności terytorialnej, na co wskazują wcześniejsze rozważania, powinien dotyczyć przede wszystkim szczebla podstawowego. Dlatego też koncepcja reaktywowana własności komunalnej, w której zawarta jest wspomniana idea tworzenia silnych jednostek reprezentujących interesy lokalne, także powinna koncentrować się na szczeblu podstawowym. W środowisku gminnym czy miejskim istnieją bowiem najbardziej sprzyjające warunki ekonomiczne, społeczne i psychologiczne dla pełnego wykorzystania możliwości motywacyjnych tkwiących w konstrukcji tej formy własności. Na tym szczeblu istnieją już zresztą zalążki własności komunalnej, dotyczy to zwłaszcza własności ogółu mieszkańców wsi, w postaci maszyn i urządzeń nabytych ze środków funduszu gminnego znajdującego się w dyspozycji samorządu wiejskiego, jak i majątku gminnego powstałego dzięki czynom społecznym. Przywrócenie instytucji własności komunalnej powinno zatem mieć z tego punktu widzenia istotne znaczenie dla prawidłowego rozwoju społeczno-gospodarczego mikroregionów. Wyodrębnienie majątkowe jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza oparcie ich działalności na własnych środkach finansowych stwarza przy tym możliwość powoływania tzw. celowych związków (spółek) międzykomunalnych dla wspólnej realizacji konkretnych przedsięwzięć, przekraczających możliwości jednego związku bądź też sprzyjających harmonizowaniu i optymalizowaniu działalności władz lokalnych. Siła więzi funkcjonalnych między gminami i miastami narzuca konieczność takich instytucjonalnych form współpracy gospodarczej. Upodmiotowienie ekonomiczne i prawne miast i gmin powinno także pociągnąć za sobą tworzenie zrzeszeń międzykomunalnych (w rodzaju przedwojennego Związku Miast, Związku Gmin czy też Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego, będącego instytucją samorządowo-rządową). Stanowiłyby one platformę wymiany doświadczeń, ośrodki doradztwa organizacyjno-ekonomicznego i samopomocy techniczno-finansowej, służyłyby również wspólnej reprezentacji interesów samorządowych.

Wprowadzenie własności komunalnej, co niewątpliwie należy podkreślić, powinno być traktowane jako narzędzie umożliwiające efektywną gospodarkę samorządom lokalnym a nie jako cel sam w sobie. Stąd też za-

kres rzeczowy majątku komunalnego oraz sposób zarządzania nim powinien zależeć od zadań samorządu i warunków ich realizacji (nie jest zatem wskazane uniformizowanie rozwiązań w skali kraju).

Tworzenie nowego modelu władzy lokalnej nie jest procesem następującym automatycznie, wraz ze zmianami w sferze prawa czy polityki. Utrudniać go będzie istnienie wielu barier stworzonych przez dotychczasową praktykę rozwoju mikroregionów. Kształtowanie nowego modelu władzy lokalnej widzieć zatem należy jako proces długotrwały i złożony.

SUMMARY

A historical analysis of the institutions of territorial self-government proves that theoretical and political concepts of self-government, including the communal property as a *sine qua non* element of territorial self-government, have undergone a number of modifications, first of all depending on the changes in the views upon the functions and tasks of the state. Considering both practice and theory of territorial self-government, one can, however, distinguish two principal concepts of local authorities, which have been and still are the subject of scientific, political and legislative discussions. In the first case, so-called "state" theory of self-government is meant (to say more exactly, it is the theory of a state character of self-governing organs). It treats self-government as a decentralized organ of state administration. The other case concerns the theories of the corporative character of self-government, according to which the state is not the subject of self-governing administration and this role is taken by the local community treated by law as a self-governing territorial union, legally separated from the state. The arguments concerning this issue go as far back as the inter-war Poland, and the contemporary Polish publications present the views which to a large extent continue the discussion of that time. It can be said that the present attempt to institutionalize the idea of territorial self-government is a result of recognizing territorial self-government as an indispensable organizational form for the authorities, for the local economy and for the participation of the inhabitants of micro-regions in the administration of local problems. This, however, does not mean an end to the discussion or a final solution to the problem of the shape of local authorities.

The accepted concept of a model of local authorities creates the self-government of the communities in micro-regions and bases its reality on the existence of, besides the guaranteed competences, stable economic and financial foundations, and especially on the creation of proper conditions for the accumulation and control of the communal property. It should be emphasized that without active cooperation of the organs of territorial self-government in the sphere of increasing and creating new sources of income, they can not be made true economic subjects responsible for the carrying out of the local developmental policy. At the same time, the introduction of communal property should be treated as a tool enabling local self-governments to run effective economy, and not as an aim in itself. Hence, the material range of the communal property and the mode of its administration should not be made dependent on the tasks of self-government or the conditions of their realization. It follows, then, that uniform solutions are not advisable on the scale of the country.